



Beslut
2007-07-05

Beteckning

Ärende om uppehållstillstånd m.m.

Sökande

, medborgare i Irak

Offentligt biträde/ombud: advokaten

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd
- utvisa , med stöd av 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716)
- utvisningen ska ske genom att sänds till Irak, om han inte visar att något annat land kan ta emot honom

Överklagande

Information om hur du kan överklaga hittar du på beslutets sista sida.

Ansökan, yrkanden och grunder

reste den 18 februari 2007 in i Sverige och ansökte om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Han är arab och shiamuslim från Bagdad. Han är inte gift och har inte några barn. Som grund för sin ansökan har han åberopat den allmänna situationen i Bagdad och att han löper stora risker att dödas på gatorna i staden till följd av de svåra motsättningar som råder där. Han hävdar att han skall beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt i första hand på grund av svåra motsättningar enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen och i andra hand på grund av verkställighetshinder enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Till stöd för sin identitet har han lämnat in bl.a. militärbok, militärkort och folkbokföringsbevis i original.

han har uppgett bl.a. följande. Han har under hela sitt liv varit bosatt i bostadsområdet i centrala Bagdad. Han har två bröder och två systrar. Bröderna bor i samma hus som han själv i Bagdad. I bostadsområdet bor lika många shiamuslimer som sunnimuslimer. Invånarna i området är ändå vänligt sinnade till varandra. Amerikanerna har attackerats när de passerat området men annars har inte några attacker inträffat där. Attackerna mot amerikanerna har dock blivit fler och värre. Han får samtal från Bagdad och dem han talar med berättar att explosioner sker i området, vilket beror på att amerikanerna finns på platsen. Han arbetade som cigarettförsäljare och hade ett bord som han ställde upp på trottoaren. I de områden där han arbetade förekom attentat. Vid ett tillfälle i september 2006 befann han sig endast tio meter från en plats där skottlossning utbröt mellan sunnimuslimer och shiamuslimer. Många personer dödades och sårades vid detta tillfälle. Han befann sig i området Al Sadria/Sadr City den 3 februari 2007 när det inträffade en stor bombexplosion där. En lastbil med sprängmedel detonerade. Detta var en av de största explosioner som ägt rum i Bagdad. Kroppsdelar hamnade i närheten av honom.

han har angett att, även om han inte personligen har utsatts för attentat, han riskerar att bli dödad på gatorna i Bagdad som en följd av de svåra motsättningarna. Han anser att dödandet sker urskillningslöst.

Skälen för beslutet

Identitet

Migrationsverket finner att han har gjort sin identitet sannolik genom de ingivna handlingarna, varför verket vid den fortsatta prövningen utgår från att han kommer från Bagdad.

Bedömning av läget i Bagdad

Migrationsverket har kommunicerat följande rapporter och landinformation med : Exodus Irak, rapport från Sveriges ambassad i Bagdad p.t. Amman, Utrikesdepartementet den 22 februari 2007 (Lifosnr. 16707), Samlad bild av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 30 januari 2007 (Lifosnr. 16155), Bedömning av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 29 januari 2007 (finns ej i Lifos), Operational guidance note Iraq, Home Office (Storbritannien) den 12 februari 2007 (Lifosnr. 16168), Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis outside Iraq, UNHCR den 18 december 2006 (Lifosnr. 15893) samt Iraq years on, Baghdad: mapping the violence (hämtat från BBC NEWS).

En delegation från Migrationsverket har besökt Amman i Jordanien den 25-27 juni 2007 och där träffat företrädare för olika organisationer och ambassader. Syftet med resan var att på plats i närområdet få bredare och djupare kunskap om förhållandena i Irak samt att få särskild information om sådana omständigheter som kan vara av betydelse i irakiska asylärenden. En rapport har upprättats efter resan och även denna har kommunicerats med

Av ovan nämnda rapporter framgår bl.a. följande om förhållandena i Bagdad.

Bagdad är en av Mellanösterns största städer med 6-7 miljoner invånare. Staden har sedan 2003 varit en av de mer oroliga och våldsamma områdena i Irak. Skiljelinjerna är många och komplexa, sunniter mot shiiter, men även allt mer av inbördes strider inom den egna religiösa gruppen. Där förekommer sekteristiskt våld som utövas av olika shia- och sunnimiliser, terroristtattat från bl.a. al-Qaeda-celler samt omfattande kriminalitet. Kriminaliteten anses skörda minst lika många offer som det sekteristiska våldet.

Även om några säkra siffror är svåra att få fram har sannolikt mer än 35 000 civila dödats i Bagdad sedan Saddams fall.¹ Efter att ha kulminerat i mitten av 2006 (med en notering i juli på närmare 1900 döda) sjönk dödstaten markant de första månaderna 2007.² Huvudorsaken var sannolikt den stora säkerhetsoperation, Bagdad Security Plan, som inleddes av den irakiska regeringen med stöd av koalitionsstyrkorna i februari 2007.

Amerikanernas strategi var tidigare defensiv och de höll sig på sina baser för att hålla de egna förlusterna nere. Genom den nämnda

¹ BBC

² BBC, IBC

säkerhetsoperationen ändrades strategin till ett tillvägagångssätt som sammanfattas med orden "Clear-Hold-Build", vilket innebär att amerikanerna och de irakiska trupperna patrullerar gatorna, försöker rensa olika stadsdelar från terrorister och bygga upp infrastrukturen.

Säkerhetsoperationen har resulterat i att det sekteristiska våldet har gått ned men i stället har terroristvåldet ökat. Situationen har försämrats den senaste tiden. Amerikanerna lyckas inte hålla och säkra de områden som de rensat från terrorister; dessa återkommer eller uppenbarar sig på en annan och kanske närabelägen plats. Det är inte fråga om någon dramatisk försämring. I vissa områden har situationen blivit något bättre. I sammanhanget bör framhållas att detta är den tredje operationen som iscensatts, och med facit i hand har de två tidigare inte visat sig ha någon större effekt i ett långt perspektiv.³

Huvudmönstret är att kvarvarande Saddam-trogna, extrema sunnigrupper, al-Qaeda-celler och utländska jihadis utför ofta väl uträknade terrorattacker mot den shiamuslimska civilbefolkningen, koalitionsstyrkorna och företrädare för den nya statsmakten såsom armén, polisen, politiker och tjänstemän. Endast de större bombdåden, oftast utförda av självmordsbombare, når emellertid nyhetsrubrikerna. Då handlar det om tiotals eller hundratals döda och oftast mångdubbelt fler skadade. Men det dagliga, ouppmärksammade våldet fortgår kontinuerligt. Allt ifrån granatattacker och bilbomber, till olika former av fjärrutlösta, improviserade laddningar vid vägkanterna och snabba eldöverfall mot utvalda mål. Många av dessa metoder tillämpas också av de shia-muslimska miliserna, av vilka Moqtada al-Sadr:s s.k. Mahdiarmé och al-Hakims s.k. Badr-brigader är de främsta, men flera avknoppade extrema grupper gör bilden mer komplex. Attentaten och våldsamheterna i Bagdad drabbar ofta civilbefolkningen. Attacker görs mot lätta civila mål såsom marknadsplatser, rekryteringskontor, hotell, restauranger, universitet, bensinmackar och bröllopsprocessioner.⁴ Syftena med attackerna förefaller oftast vara att sätta skräck i civilbefolkningen och destabilisera den irakiska regimen.⁵

När det gäller riskerna för den enskilde individen att utsättas för våld varierar dem beroende på vem man är och var man befinner sig och vad man har för bakgrund. Störst risker löper utlänningar, poliser, högre tjänstemän, politiker och fd. Baath-funktionärer. Särskilda risker kan även finnas för religiösa minoriteter, internflyktingar, affärsmän, vissa yrkesgrupper och tjänstemän i administrationen.

Det är möjligt att ta sig till Bagdad med flyg från Amman. Det går fyra flygningar per dag till Bagdad som är öppna för allmänheten. Flygplatsen i Bagdad är säkrad och hårt bevakad av amerikanerna.

³ UD

⁴ Egen genomgång av samtliga attacker i Bagdad med över 10 dödsoffer

⁵ UD

Bedömning av återopade skäl

har inte anført att han utsatts för eller riskerar förföljelse på de grunder som anges i flyktingbestämmelsen, 4 kap. 1 § utlänningslagen, eller sådan behandling eller bestraffning som anges i tortyrbestämmelsen, 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen. Fråga är då om han har behov av skydd i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse är en skyddsbehövande i övrigt en utlänning som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 26 februari 2007 (UM 23-06) uttalat att det i Irak inte råder en sådan väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Domstolen har i en dom den 23 maj 2007 (UM 1140-06) inte funnit skäl ändra den bedömningen.

kan alltså inte anses som skyddsbehövande i övrigt på grund av att det råder en väpnad konflikt i Irak.

När det gäller skyddsbehov på grund av andra svåra motsättningar framgår det av bestämmelsen att det skall finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet. I förarbetena till bestämmelsen anges att begreppet välgrundad fruktan skall tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen (1 §) och tortyrbestämmelsen (2 § första stycket 1). Bestämmelsen innehåller såväl ett objektiva som ett subjektivt rekvisit (se prop. 2004/05:170 s. 274).

I flyktingbestämmelsen förutsätter begreppet välgrundad fruktan en individuell riskbedömning som är framåtblickande och tar sin utgångspunkt i objektiva faktorer, främst risken för förföljelse vid ett återsändande till hemlandet. Att den sökande redan har utsatts för förföljelse i sitt hemland får avsevärd betydelse som ett indicium på att denne vid ett återvändande riskerar förföljelse, så länge som samma regim eller övriga förhållanden består. Vid bedömningen får också andra omständigheter betydelse, exempelvis sökandens bakgrund och politiska verksamhet, förföljelse av anhängare, vänner eller politiska meningsfränder samt inte minst de allmänna förhållandena i hemlandet.

Den asylsökandes subjektiva reaktion, dvs. hans eller hennes fruktan, får betydelse vid asylprövningen, bl.a. som en omständighet vid värderingen av förföljelse risken. (se Kommentaren till utlänningslagen, Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, 8:e uppl., s. 127 ff.).

Vid tillämpningen av tortyrbestämmelsen kan ledning sökas i avgöranden från FN:s kommitté mot tortyr som ansvarar för övervakningen av FN-konventionen mot tortyr. Kommittén har i olika beslut lagt fast att artikel 3 i

konventionen förutsätter att det måste finnas en verklig och förutsebar risk för att klaganden personligen skall vara i fara att utsättas för tortyr vid ett återvändande (a personal, real and foreseeable risk). Prövningen syftar till att fastställa om den sökande personligen skulle riskera tortyr och det måste därför finnas särskilda omständigheter som visar detta (se a. kommentar, s. 147 ff.).

Bestämmelsen om svåra motsättningar tillkom genom 2005 års utlänningslag. I förarbetena står det att syftet är att till skyddsbestämmelsen föra över främst fall som enligt 1989 års utlänningslag fallit in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Någon ändring i sak var inte avsedd (se prop. 2004/05:170 s. 176 ff. och 274). Med politisk-humanitära skäl menas att den allmänna situationen i ett land kan – utan att det är fråga om krig eller inbördeskrig – vara sådan att det ter sig stötande att sända tillbaka någon till landet även om personen inte är att betrakta som flykting eller skyddsbehövande. I förarbetena omnämns ett vägledande avgörande som Utlänningsnämnden (UN) meddelade den 20 februari 1997 (UN 344-97). Ärendet rörde två syskon från Irak som åberopade politiska skäl för att få stanna i Sverige. UN fann att de två irakierna inte kunde anses som skyddsbehövande men att det vore inhumant, mot bakgrund av den rådande situationen i Irak och med hänsyn till vad de åberopat, att tvinga dem tillbaka till hemlandet. UN:s avgörande grundades alltså inte bara på den allmänna situationen i hemlandet utan också på vad de sökande hade åberopat, vilket visar att UN i detta fall gjorde en individuell bedömning.

Migrationsöverdomstolen har i den nämnda domen rörande Irak (26 februari 2007) betonat vikten av en individuell prövning. I domen står det att det ligger i sakens natur att en individuell prövning skall göras av de skyddsskäl som den enskilde åberopar till stöd för sitt påstående om behov av internationellt skydd. Detsamma gäller enligt domstolens mening beträffande frågan om det är möjligt för just denne person att återvända till sitt hemland eller till den del av ett land dit verkställighet av ett avlägsnandebeslut skall ske.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Migrationsverket att bedömningen av om orsakssambandet i bestämmelsen om svåra motsättningar är uppfyllt skall vara individuell och syfta till att fastställa om den sökande personligen riskerar övergrepp på grund av de svåra motsättningarna. Det måste finnas åtminstone någon särskild omständighet som visar på detta. Enbart den allmänna situationen i landet eller hemstaden och de allmänna riskförhållandena där räcker inte för att orsakssambandet skall anses vara klarlagt.

Vad beträffar UNHCR:s rapporter om Irak och dess rekommendationer angående bedömningen av irakiska asylärenden finns det anledning att framhålla att dessa, till skillnad från den av UNHCR utgivna Handboken om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning m.m., inte är någon rättskälla (se Migrationsöverdomstolens dom den 15

juni 2007 i mål UM 887-06). Även om UNHCR:s rapporter är en värdefull källa till information rörande förhållandena i ett land är dess rekommendationer ofta generellt avfattade och kan därför inte läggas till grund för bedömningen i ett asylärende där Migrationsverket har att göra en individuell prövning med tillämpning av gällande bestämmelser i utlänningslagen.

Säkerhetsläget i Bagdad är dåligt. Migrationsverket anser att beskrivningen av situationen i Bagdad som redovisats ovan visar att det med beaktande också av intensiteten i oroligheterna i stora delar av Bagdad i dag råder sådana svåra motsättningar i staden som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Situationen är så allvarlig att det finns anledning att iakttä stor försiktighet i bedömningen, vilket bör medföra att kraven är lägre vid den individuella bedömningen av om det finns något orsakssamband. Att röra sig på centrala platser i Bagdad är uppenbarligen förenat med risker för liv och hälsa oavsett vem man är som person, eftersom attentat och attacker oftast slår urskillningslöst. Sedan kan riskerna vara större eller mindre beroende på vem man är och var man befinner sig, vilket

berättelse visar på. Utgångspunkten bör emellertid alltjämt vara en individuell bedömning, och det måste finnas någon särskild omständighet som visar på att sökanden personligen riskerar övergrepp på grund av de svåra motsättningarna för att han eller hon skall anses som skyddsbehövande.

har inte utsatts för våld eller hot om våld i Bagdad. Det har inte framkommit att han skulle tillhöra någon särskild riskgrupp för att drabbas av det pågående våldet. Säkerhetsläget i hans bostadsområde har varit bra. De risker löper i Bagdad är inte större eller mindre än för personer som befinner sig i samma situation som han själv. Det finns ingen särskild omständighet som gör det troligt att han personligen riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp om han återvänder. Kravet på att det skall finnas ett orsakssamband är därför inte uppfyllt och Migrationsverket anser att inte är skyddsbehövande i övrigt enligt punkten 2. Enligt Migrationsverkets mening råder det inte sådana särskilt svåra motsättningar i Bagdad att förhållandena i sig kan utgöra grund för att bevilja uppehållstillstånd (jfr. Migrationsöverdomstolens dom den 23 maj 2007, UM 1140-06).

Av 5 kap. 6 § utlänningslagen framgår det att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund får tillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskild hänsyn tas till utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

När det gäller personer från södra och centrala Irak som saknar skyddsbehov har Migrationsverket tidigare beviljat permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Migrationsverket har motiverat besluten med att det generellt sett råder hinder mot att verkställa avvisningsbeslut med

tvång till de centrala och södra delarna av Irak och att verkställighetshindret kan antas bestå under en längre tid under vilken sökanden kommer att få särskild anknytning till Sverige.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 3 april 2007 (mål UM 168-06 m.fl. mål) uttalat att, beträffande vuxna personer som inte har medsökande barn, utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd enbart på grund av lång vistelsetid i Sverige närmast är obefintligt med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning.

Migrationsverket anser att omständigheterna i ärendet inte är sådana att
skall beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 §
utlänningslagen.

På grund av det anförda skall ansökan om uppehålls-
och arbetstillstånd avslås och han skall utvisas från Sverige.

Verkställighetshinder

Migrationsöverdomstolen har i den nämnda domen rörande Irak konstaterat att det är praktiskt möjligt att självmant återvända till Irak och att det förekommer att irakier återvänder på egen hand. Utlänningslagen förutsätter att den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och ett beslut om utvisning eller avvisning lämnar Sverige självmant.

Beslutet har fattats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen

Dan Eliasson

Kopia till

Offentliga biträdet

Mottagningsenheten

De här besluten kan överklagas

Man kan överklaga Migrationsverkets beslut

- att avslå en ansökan om uppehållstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd
- att avslå en ansökan om arbetstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd, om verket samtidigt fattat beslut om avvisning eller utvisning
- att avslå en ansökan om flyktingförklaring och resedokument
- att återkalla en flyktingförklaring
- om avvisning eller utvisning
- om förbud att återvända till Sverige
- om förvar.

Så här gör du

- Skriv vilket beslut du överklagar och hur du vill ha det ändrat.
- Skriv ditt namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Underteckna brevet med ditt namn. Om du har ett ombud som hjälper dig att överklaga kan ombudet underteckna brevet. Ombudet ska i så fall skicka med en fullmakt.
- Skicka överklagandet till Migrationsverket. Enhetens namn och adress hittar du nederst på beslutets första sida.

Överklagandet ska ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. Rätten att överklaga ett beslut om förvar är inte tidsbegränsad.

Migrationsverket överlämnar överklagandet till Länsrätten i Stockholms län, Migrationsdomstolen, om verket inte ändrar beslutet så som du vill.

Decision
5 July 2007

Designation

Case regarding residence permit, etc.

Applicant

Public counsel/representative:

Decision

The Swedish Migration Board decides to

- refuse application for a residence and work permit
- deport , in accordance with Chapter 8, Section 7 of the Aliens Act (2005:716)
- the deportation shall be effected by being sent to Iraq, unless he shows that some other country can receive him

Appeal

Information about how to appeal can be found on the last page of the decision.

Application, request and grounds

entered Sweden on 18 February 2007 and applied for a residence permit and a work permit. He is an Arab and Shia Muslim from Baghdad. He is not married and does not have any children. As grounds for his application, referred to the general situation in Baghdad and that he runs a great risk of being killed on the streets of the city as a consequence of the severe conflicts that prevail there. claims that he should be granted a residence permit as a person otherwise in need of protection, primarily owing to the severe conflicts, under Chapter 4, Section 2, first paragraph, item 2 of the Aliens Act and secondarily owing to impediments to enforcement under Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act.

has submitted, among other things, his military record, a military card and a population registration certificate as originals to prove his identity.

has stated the following, among other things. He has lived in the housing district of in central Baghdad for his entire life. He has two brothers and two sisters. His brothers live in the same house as him in Baghdad. There are as many Shia Muslims as Sunni Muslims in this area of housing. The inhabitants of the area nonetheless have a friendly attitude towards each other. Americans have been attacked when they have passed the area, but otherwise no attacks have occurred there. However, attacks against the Americans have increased in number and have become worse. He receives calls from Baghdad and those that he talks to speak of explosions occurring in the area, resulting from the Americans being present there.

worked as a cigarette salesman and had a table that he set up on the pavement. There were violent incidents in the areas in which he worked. On one occasion in September 2006, he was only ten metres from where shots started to be fired between Sunni Muslims and Shia Muslims. Many people were killed and injured on that occasion. He was in the Al Sadria/Sadr City area on 3 February 2007 when there was a large bomb explosion there. A lorry with explosives detonated. This was one of the largest explosions that has taken place in Baghdad. Body parts landed near him. has stated that, even if he had not been personally exposed to violent incidents, he is at risk of being killed on the streets of Baghdad as a consequence of the severe conflicts. He considers that the killing takes place indiscriminately.

Reasons for the decision

Identity

The Migration Board considers that _____ has shown that his identity is probable through the documents submitted, for which reason the Board assumes that he comes from Baghdad in the following review.

Assessment of the situation in Baghdad

The Migration Board has communicated the following reports and country information to _____ : Exodus Iraq, report from the Swedish Embassy in Baghdad p.t. Amman, Ministry for Foreign Affairs, 22 February 2007 (Lifos no. 16707); Overall view on the Iraqi refugee situation, Ministry for Foreign Affairs, 30 January 2007 (Lifos no. 16155); Assessment of the Iraqi refugee situation, Ministry for Foreign Affairs, 29 January 2007 (not included in Lifos); Operational guidance note Iraq, Home Office (Great Britain), 12 February 2007 (Lifos no. 16168), Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis outside Iraq, UNHCR, 18 December 2006 (Lifos no. 15893); and Iraq years on, Baghdad: mapping the violence (taken from BBC NEWS).

A delegation from the Migration Board visited Amman in Jordan on 25-27 June 2007 and met representatives of various organisations and embassies there. The aim of the trip was to obtain broader and more detailed knowledge about the conditions in Iraq on site at close quarters and to get specific information about such circumstances that may be of importance to Iraqi asylum cases. A report was drawn up following this trip and was also communicated to _____

Among other things, the above-mentioned reports state the following regarding the conditions in Baghdad.

Baghdad is one the Middle East's largest cities, with 6-7 million inhabitants. Since 2003, the city has been one of the most disturbed and violent areas in Iraq. The dividing lines are many and complex; Sunnis against Shiites, but also increasingly comprising internal conflicts within their own religious groups. Sectarian violence, committed by both Shia and Sunni militias, terrorist incidents by, among others, Al-Qaeda cells, and extensive criminality occurs there. It is considered that this criminality results in as many victims as the sectarian violence.

Even if it is difficult to establish any definite figures, it is probable that more than 35 000 civilians have been killed in Baghdad since the fall of Saddam.¹ After having peaked in the middle of 2006 (with a level noted in July of almost 1900 killed), there was a marked decrease in the number of deaths

¹ BBC

during the first months of 2007.² The main reason for this was probably the major security operation, the Baghdad Security Plan, which was started by the Iraqi government in February 2007 with the support of the coalition forces.

Previously, the American strategy was defensive and they kept to their bases in order to keep their own losses down. Through the said security operation, this strategy changed to a course of action summarised by the words 'Clear-Hold-Build', which means that the American and Iraqi troops patrol the streets, try to clean up various city districts from terrorists and build up the infrastructure.

The security operation has resulted in a reduction in sectarian violence, but led to an increase in terrorist violence instead. The situation has deteriorated in recent times. The Americans did not succeed in holding and securing the areas where they had cleared the terrorists out; these terrorists have returned or have reappeared at another place, possibly nearby. This has not resulted in a dramatic deterioration. The situation has become a little better in some areas. It should be emphasised in this context that this is the third operation that has been staged, and with the answers now in our hands the two previous operations have not demonstrated that they have had any major impact from a long-term perspective.³

The main pattern is that the remaining Saddam followers, extreme Sunni groups, Al-Qaeda cells and foreign Jihadis often implement well-planned terror attacks against the Shia Muslim civilian population, the coalition forces and representatives of the new government powers, such the army, the police, politicians and officials. However, it is only the large bombing outrages, often committed by suicide bombers, that reach the news headlines. Then, some tens or hundreds of people are involved and often many more are injured. The daily, unnoticed violence continues constantly. Everything from grenade attacks and car bombs to various forms of remotely detonated improvised charges along roadsides and rapid gunfire attacks against selected targets. Many of these methods are also applied by the Shia Muslim militia, of which Muqtada al-Sadr's so-called Mahdi Army and Al Hakim's Badr Brigades are most prominent, but several offshoot extreme groups have made this picture even more complex. Attacks and violent acts in Baghdad often affect the civilian population. Attacks are made against soft civilian targets, such as marketplaces, recruitment offices, hotels, restaurants, universities, petrol stations and wedding processions.⁴ The aim of these attacks usually appears to be to put fear into the civilian population and destabilise the Iraqi regime.⁵

² BBC, IBC

³ Ministry for Foreign Affairs (UD)

⁴ Own review of all attacks in Baghdad with over 10 fatalities

⁵ UD

As regards the risk of a particular individual being vulnerable to violence, this varies depending on who the person is, where they are located and what their background is. The greatest risks are run by foreigners, police officers, senior officials, politicians and former Baath officials. There are also special risks for religious minorities, internal refugees, businessmen, certain professional groups and officials working for the administration.

It is possible to get to Baghdad by air from Amman. There are four flights a day to Baghdad that are open to the public. The airport in Baghdad is secured and closely guarded by the Americans.

Assessment of the reasons referred to

has not stated that he has been exposed to or risks persecution on the grounds referred to in the provision on refugees, Chapter 4, Section 1 of the Aliens Act, or such treatment or punishment as referred to in the provision on torture, Chapter 4, Section 2, first paragraph, item 1 of the Aliens Act. The question is then whether he otherwise is in need of protection under Chapter 4, Section 2, first paragraph, item 2 of the Aliens Act. According to this provision, a person otherwise in need of protection is an alien who needs protection because of an external or internal armed conflict or who, because of other severe conflicts in the country of origin, feels a well-founded fear of being subjected to serious abuse. Persons otherwise in need of protection who are located in Sweden are entitled to a residence permit under Chapter 5, Section 1 of the Aliens Act.

The Migration Court of Appeal has, by a judgment of 26 February 2007 (UM 23-06), stated that such an armed conflict, as referred to in Chapter 4, Section 2, first paragraph, item 2 of the Aliens Act, does not prevail in Iraq. The Court has, by a judgment of 23 May 2007 (UM 1140-06) not found any reasons to change this assessment. cannot thus be deemed to be a person otherwise in need of protection owing to the fact that armed conflict prevails in Iraq.

As regards a need for protection owing to other severe conflicts, the provision stipulates that there should be a causal connection between the abuse that the alien is at risk of being subjected to and the severe conflicts in the country of origin. In the *travaux préparatoires* of this provision, it is stated that the term 'well-founded fear' should be interpreted in the same way as in the provision on refugees (Section 1) and the provision on torture (Section 2, first paragraph, item 1). The provision contains both an objective and a subjective requisite (see Government Bill 2004/05:170, p.274).

In the provision on refugees, the term 'well-founded fear' assumes an individual risk assessment that is forward-looking and which takes objective factors, primarily the risk of persecution upon being returned to the country of origin, as its point of departure. The fact that an applicant has been subject to persecution in his country of origin is of significant importance as

an indicator that he is at risk of persecution upon being returned, as long as the same regime or other conditions prevail. When making this assessment, other circumstances are attributed importance; for example, the applicant's background and political activity, the persecution of relatives, friends and people with similar political sympathies and, not least, the general situation in the country of origin.

The asylum seeker's subjective reaction, that is to say his or her fear, is important when considering asylum, among other things as a circumstance when evaluating the risk of persecution (see *Kommentaren till utlänningslagen [Commentary on the Aliens Act]*, Wikrén, Gerhard and Sandesjö, Håkan, 8th edition, p.127 ff.).

When applying the provision on torture, guidance can be sought in the determinations of the UN Committee against Torture, which is responsible for monitoring the UN Convention against Torture. The Committee has in various decisions laid down that Article 3 of the Convention assumes that there must be a real and foreseeable risk that the appellant will personally be in danger and subjected to torture upon return (a personal, real and foreseeable risk). This consideration aims to determine whether the applicant would personally be at risk of torture and there must therefore be special circumstances to show this (see a. comments, p. 147ff).

The provision on severe conflicts was introduced by the 2005 Aliens Act. It is stated in the *travaux préparatoires* that the aim is to primarily transfer to this protective provision cases that, under the 1989 Aliens Act, fell within the ambit of the political-humanitarian reasons developed through practice as grounds for permit. No substantive change was intended (see Government Bill 2004/05:170, pp.176 ff. and 274). 'Political-humanitarian reasons' means that the general situation in a country may – without a war or a civil war being involved – be such that it would appear objectionable to send someone back to that country, even if the person should not be regarded as a refugee or a person in need of protection. Reference is made in the *travaux préparatoires* to a guiding decision made by the Aliens Appeals Board on 20 February 1997 (UN 344-97). This case related to two siblings from Iraq who referred to political reasons to be allowed to stay in Sweden. The Aliens Appeals Board found that the two Iraqis could not be deemed to be persons in need of protection, but that it would be inhumane, set against the background of the situation prevailing in Iraq and considering what they had claimed, to compel them to return to their country of origin. The Aliens Appeals Board's decision was thus not based only on the general situation in their country of origin, but also on what the applicants had claimed, which shows that the Aliens Appeals Board in this case made an individual assessment.

In the said judgment regarding Iraq (26 February 2007), the Migration Court of Appeal has emphasised the importance of an individual assessment. It is stated in this judgment that it is in the nature of the matter that an individual consideration must be conducted of the reasons for protection claimed by

the individual in support of her/his assertion of the need for international protection. The same also applies in the opinion of the Court regarding the question of whether it is possible for that particular person to return to her/his country of origin or that part of the country where an enforcement of a removal decision should take place.

Set against the above background, the Migration Board concludes that the assessment of whether the causal connection contained in the provision on severe conflicts is satisfied should be individual and be aimed at establishing whether the applicant is personally at risk of abuse because of the severe conflicts. There must be at least one special circumstance that demonstrates this. The general situation in the country or city of origin and the general risk conditions there alone are not sufficient for the causal connection to be deemed to have been established.

As regards the UNHCR reports on Iraq and its recommendations regarding the assessment of Iraqi asylum cases, there is cause to emphasise that these, in contrast to the Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, etc. issued by the UNHCR, are not a source of law (see Migration Court of Appeal judgment of 15 June 2007 in case UM 887-06). Even if UNHCR reports are a valuable source of information concerning the conditions in a country, its recommendations are often generally framed and cannot therefore form a basis for assessment in an asylum case where the Migration Board has to conduct an individual review applying the applicable provisions of the Aliens Act.

The security situation in Baghdad is poor. The Migration Board considers that the description of the situation in Baghdad as reported above shows that, also taking into account the intensity of the disruptions in large parts of Baghdad today, such severe conflicts in the city prevail as referred to in Chapter 4, Section 2, first paragraph, item 2 of the Aliens Act. The situation is so serious that there is cause to observe great caution when making the assessment, which should entail that the requirements are lower when making the individual assessment of whether any causal connection exists. Moving around the central parts of Baghdad obviously involves a risk to life and health, regardless of who the individual is, as violent incidents and attacks often have an indiscriminate impact. The risk can then be greater or less depending upon who you are and where you are located, which is indicated by statements. However, the point of departure must nonetheless comprise an individual assessment and there must be some particular circumstance demonstrating that the applicant is personally at risk of abuse because of the severe conflicts which he or she should be deemed to be in need of protection from.

has not been subjected to violence or the threat of violence in Baghdad. It has not been established that he belongs to any particular risk group that is adversely affected by the ongoing violence. The security situation in his housing area has been good. The risks that

runs in Baghdad are not greater or less than for people who find themselves in a similar situation as he does himself. There is no particular circumstance that makes it probable that he is personally at risk of being subjected to serious abuse should he return. The requirement for there being a causal connection is therefore not satisfied and the Migration Board considers that [redacted] is not a person otherwise in need of protection as referred to in item 2. In the opinion of the Migration Board, such severe conflicts do not prevail in Baghdad whereby the conditions as such can constitute grounds for granting a residence permit (cf. Migration Court of Appeal judgment of 23 May 2007, UM 1140-06).

Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act states that if a residence permit cannot be granted on another ground, a permit may be granted if, upon an overall assessment of the situation of the alien, there are such extraordinary compassionate circumstances that he or she should be allowed to remain in Sweden. When making this assessment, special regard should be taken of the alien's health status, adaptation to Sweden and the situation in the country of origin.

The Migration Board has previously granted permanent residence permits under Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act for people from southern and central Iraq who do not have any need for protection. The Migration Board has justified these decisions by impediments applying generally to enforcing a refusal of entry decision compulsorily to the central and southern parts of Iraq and that the impediments to enforcement may be assumed to continue for a long period, during which time the applicant comes to establish a special link to Sweden.

The Migration Court of Appeal has by a judgment of 3 April 2007 (case UM 168-06 among other cases) stated that, as regards adults who are not making a joint application with a child, the scope for granting a residence permit on the grounds of a long stay in Sweden alone are almost non-existent considering the restrictive way in which the wording of the act is formulated.

The Migration Board considers that the circumstances in this case are not such that [redacted] should be granted a residence permit under Chapter 5, Section 6 of the Aliens Act.

On the basis of that stated, [redacted] application for a residence and work permit shall be refused and he shall be deported from Sweden.

Impediments to enforcement

The Migration Court of Appeal has in the said judgment regarding Iraq concluded that it is practically possible to return to Iraq of one's own volition and that Iraqis sometimes return by their own arrangements. The Aliens Act assumes that the person whose application for a residence permit

is rejected and who receives a decision for deportation or refusal of entry will leave Sweden of her/his own volition.

This decision has been made by the undersigned Director-General following a submission by the Senior Legal Advisor, .

Dan Eliasson

Copies to

Public counsel

Reception Unit

These decisions can be appealed against

It is possible to appeal against a decision of the Swedish Migration Board

- to reject an application for a residence permit or to withdraw such a permit
- to reject an application for a work permit or to withdraw such a permit, if the Board at the same time has made a decision for refusal of entry or deportation
- to reject an application for a declaration of refugee status and travel document
- to withdraw a declaration of refugee status
- concerning refusal of entry or deportation
- concerning prohibition on returning to Sweden
- on detention.

This is what you must do

- State which decision you are appealing against and how you wish it to be changed.
- State your name, personal identity (ID) number, postal address and telephone number.
- Sign the letter with your name. If you have a representative who is assisting you with your appeal, the representative can sign the letter. The representative shall in such a case forward a power of attorney from you.
- Send the appeal to the Swedish Migration Board. The address is shown at the bottom of the first page of the decision.

Your appeal must have been received by the Swedish Migration Board no later than three weeks from the date when you received the decision. However, the right to appeal against a decision concerning detention is not subject to any time limit.

We will pass the appeal on to Stockholm County Administrative Court, the Migration Court, unless the Board amends the decision in the manner you wish.